

EL REPARTO DE LA REPRESENTACIÓN. ANTECEDENTES Y DISTORSIONES DE LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS A LAS PROVINCIAS

*por Diego Reynoso**

Este trabajo trata acerca de un problema que es político y matemático al mismo tiempo: cómo asignar o repartir las bancas o escaños de diputados entre las diferentes provincias. El espíritu de la Constitución es claro al respecto: concederle igual poder a las provincias en el Senado mediante la asignación de un número igual de senadores a cada una de ellas¹, y repartir los diputados de acuerdo al tamaño de la población. El criterio desde entonces ha sido establecer una “razón de representación”, esto es: declarar que debe haber “1 diputado por cada x cantidad de habitantes”, luego proceder a dividir la población de cada provincia por x, y asignarle tantos diputados como arroje el cociente de la división. A lo largo de los años, el valor de x fue cambiando: desde 20 mil hasta el actual 161 mil.

Con este método se espera que la representación de cada provincia, en la Cámara de Diputados, esté en relación con su población. A medida que las poblaciones crecen, es esperable que así lo haga la representación relativa de la misma. Pero, como se verá, este no ha sido el caso en Argentina. Este artículo revisa el reparto de la representación a las provincias desde 1853 hasta la fecha, reconstruyendo y demostrando cómo ha sido el mecanismo que ha conducido en nuestros días a las distorsiones que existen.

* Investigador de Flasco Argentina y el Conicet. E-mail: dreynoso@flasco.org.ar.

¹ Las asignaciones de los senadores, así como la modalidad para ser electos, fueron variando. La Constitución de 1819 asignaba 1 senador a cada una, en 1853 se asignaron dos senadores elegidos por los congresos provinciales. En 1949 pasaron a ser elegidos por voto popular. En 1957, producto de una contrarreforma constitucional, se regresó a la elección indirecta mediante los congresos provinciales. En 1973 se asignaron 3 senadores elegidos popularmente, en 1983 se regresó a la fórmula de dos senadores elegidos en forma indirecta, y en 1994 se regresó a los tres elegidos por voto popular. En todos los casos, sin embargo, el número de senadores por provincia garantizó igual representación.

El censo realizado el pasado 27 de octubre 2010 ha arrojado una nueva composición y distribución de la población. Entre otras cosas, el censo debería servir para determinar la representación legislativa de acuerdo al artículo 45° de la Constitución Nacional de 1994 (CN 1994)², que ordena actualizar la representación de acuerdo a los resultados de cada censo. Este no ha sido el caso desde 1983 y pocos tienen en cuenta la magnitud de la distorsión que ha generado el no hacerlo. Se podrá esgrimir una serie de argumentos políticos y territoriales para eludir la normativa constitucional³, pero en todo caso habría que justificarlo⁴. Entonces, ¿de dónde proviene la actual distribución de escaños cuyo criterio se estableció en 1983? ¿Cuál es la distribución que debería utilizarse conforme a la legislación vigente y de acuerdo a los nuevos resultados del censo 2010? ¿Cuál sería una distribución equitativa de acuerdo a la población de las provincias? Este artículo tiene por objeto ofreceremos algunas respuestas a estos interrogantes.

I. Teoría

Los estudios que vinculan los escaños asignados a los distritos en función de la población quedaron durante mucho tiempo parcialmente descui-

² “... Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado” (artículo 45°, CN 1994). Este artículo se inspira en el artículo 37° de la reforma de 1898, que estableció la base de representación en 33 mil y permitió la actualización de la base. No obstante, la Constitución de 1853 en su artículo 33° indicaba que la base era de 20 mil y fracción de 10 mil, mas no indicaba que pudiera modificarse. En 1983, la Constitución que entra en vigencia es la de 1853, pero con las modificaciones realizadas en 1860, 1866, 1898 y 1956. Este dato es importante destacar, ya que comúnmente nos referimos a la Constitución de 1853 como si hubiese permanecido inalterada.

³ Así se sostiene que el declive del federalismo argentino y el peso económico de las provincias más pobladas justifican que “para suavizar esas diferencias cuantitativas la ley ha adicionado diputados regalados por sobre los que corresponden constitucionalmente con la población” (Bidart Campos, 1993: 375). Pero como quedará demostrado, la distorsiones y sobrerrepresentaciones existentes han sido más un resultado por defecto que un correctivo institucional diseñado e implementado.

⁴ Como señalaron James Madison y Alexander Hamilton (1788) en su momento, “nadie sostiene que el número de habitantes en cada Estado [provincia] no debería servir de norma para regular la proporción de los representantes del pueblo de cada uno” (Madison y Hamilton, 1788: 231).

dados por considerar los desvíos entre la proporción de escaños asignada a un distrito y la proporción de la población encerrada en ellos como patologías de los sistemas electorales (Taagepera y Shugart 1989) o “inequidad” (Monroe 1994). Al parecer esta tendencia goza de un alto consenso en la disciplina. En este sentido, la perspectiva normativa que se ha ido construyendo es fuertemente negativa. En general, frases como “elecciones no imparciales” (Samuels y Snyder 2001), “favorecimiento de clientelismo” (Mainwaring 1999), “intenciones ocultas” (Nohlen 1994) figuran como fenómenos asociados a la existencia de los desvíos respecto de asignar la representación en relación a la población. Estas expresiones están muy extendidas y compartidas, lo que ha contribuido a generar una imagen perniciosa del fenómeno. Sin embargo, las razones particulares de la existencia del mismo son variadas. En el caso argentino, como se verá, fueron acumulaciones de decisiones (o de falta de ellas) las que condujeron a los niveles actuales de desvíos del principio constitucional que indica que los escaños deben asignarse de acuerdo a la población.

Mi preocupación por este tema data de mis estudios de doctorado, aunque por juventud e inexperiencia, el abordaje que realicé entonces fue más un ejercicio metodológico que un abordaje sustantivo. El trabajo aquí presentado se ha beneficiado de la lectura de Balinski y Young (1983), quienes analizan el debate histórico sobre las consecuencias de diferentes métodos de asignación de escaños en los Estados Unidos⁵, pasando revista a las diferentes reglas propuestas por Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, Daniel Webster y otros. En general, este artículo sigue metodológicamente la lógica de presentación desarrollada en ese trabajo⁶ pero restringiéndose provisoriamente a las asignaciones establecidas por las normativas electorales

⁵ Fue gracias a Josep Colomer que tomé contacto con el texto de Balinski y Young que en el presente trabajo tiene un impacto profundo. Fue en el año 2000 cuando terminé mis estudios de doctorado y, debo confesar, no escuché con atención las recomendaciones que en su oportunidad me hicieron. Así fue que luego de limpiar un poco mi tesis de doctorado, publiqué un preliminar estudio sobre la cuestión en forma de libro (Reynoso 2004).

⁶ Desde hace diez años que publiqué diversos trabajos sobre la cuestión de la asignación de escaños a las provincias (Reynoso 1999, 2002, 2005). Muchas de esas contribuciones fueron luego transformadas en un libro sobre el impacto que la sobrerrepresentación de algunos distritos puede producir sobre el sistema de partidos (Reynoso 2004), entre otras cuestiones.

argentinas en diferentes momentos, sin estimar asignaciones alternativas para cada caso.

El estudio de Ernesto Cabrera (1991) sobre la desproporcionalidad del sistema electoral argentino es un antecedente importante del tema aquí tratado, si no el primero. En ese trabajo se analiza contrafácticamente el impacto de la asignación de escaños a las provincias en la distribución de escaños a los partidos si no se hubiese implementado la legislación contenida en los decretos ley de 1983 (Cabrera, 1993)⁷. Otro estudio que analiza desde diferentes lugares el problema de la sobrerrepresentación es la compilación de Calvo y Abal Medina (2001). Del mismo modo, la forma en que la sobre representación de las provincias ha impactado sobre la distribución de recursos fiscales durante los años 90 (Gibson, Calvo y Falletti 2004).

En la literatura especializada este fenómeno es conocido con el nombre de *malapportionment*, y en español es designado como sobrerrepresentación distrital o desproporcionalidad territorial. En forma comparada ha sido objeto de los trabajos de Samuels y Snyder (2001a y 2001b), así como de Stepan (1999). Finalmente, cabe señalar que ha sido en los Estados Unidos donde la discusión suscita controvertidos debates en torno a medir los efectos sobre los sesgos partidarios así como sobre la legislación; en este sentido las lecturas de los trabajos de Monroe (1994), Grofman, et al. (1997), Lee y Oppenheimer (1999) y Ansolabehere et al. (2003) pueden considerarse contribuciones indispensables, entre otras.

II. Antecedentes de la asignación de escaños en Argentina desde 1810-1853

Los primeros esfuerzos por dotar de una estructura institucional representativa a las Provincias Unidas del Río de La Plata se remontan a la convocatoria realizada por la Primera Junta de Gobierno, surgida en Buenos Aires producto de la Revolución de Mayo, a los representantes de las demás provincias a integrar lo que luego se conoció con el nombre de “Junta Gran-

⁷ Como se desarrollará más adelante, los decretos 22.838 y 22.847 de 1983, agregaron 3 diputados extra a las provincias y fijaron el mínimo de cinco diputados por provincia. Además, Cabrera simula la implementación del método Hare en lugar del D’Hont, el cual se utiliza como método de reparto de los escaños a los partidos.

de”, en diciembre de 1810. Las rivalidades surgieron entre las facciones de los “saavedristas”, que no compartían las nuevas teorías liberales pero que contaban con la adhesión de las tropas y los pueblos del interior y, por el otro, la facción de los “morenistas” que eran partidarios de las ideas de la Ilustración, querían establecer un gobierno democrático y republicano, pero no contaban con el apoyo de las provincias y estaban a favor de concentrar el poder en Buenos Aires. Las rivalidades entre estos grupos hicieron naufragar todo intento de organización, hasta que el 22 de septiembre de 1811 Buenos Aires se impone a la Junta Grande en lo que podría denominarse el primer golpe de Estado del proto Estado en formación⁸.

Es en 1813, en medio de disputas políticas y militares entre los partidos unitarios y federales, que se convoca a la realización de una Asamblea cuyo objetivo era dotar de una organización institucionalizada al territorio de las Provincias del Río de la Plata. Para la conformación de la Asamblea del año XIII se estableció el envío de 2 diputados por cada capital de provincia y 1 por ciudades menores, más 4 diputados por Buenos Aires⁹. La denominada Asamblea del año XIII, superada por el conflicto político, sumada a la ausencia de algunos diputados provinciales, extendió sus deliberaciones hasta 1815 sin alcanzar acuerdo alguno, razón que impulsó la creación de una autoridad unipersonal temporal: el Directorio.

Así en 1816 se convoca al Congreso de Tucumán con el objetivo de redactar una constitución nacional y declarar la independencia. Si bien el 9 de julio de ese año se declara la independencia, los representantes no logran llegar a un acuerdo sobre la forma de gobierno. De este modo, el mencionado congreso, trasladado a Buenos Aires por las amenazas realistas, dicta en 1817 un reglamento provisorio. Dicho reglamento mantenía la figura del Director Supremo como cabeza del ejecutivo nacional y establecía un diputado por cada 15 mil habitantes elegidos por asambleas en las capitales de

⁸ A partir de 1811 el Río de la Plata pasa ser gobernado por sucesivos Triunviratos, que concentraban la decisión en Buenos Aires. Para 1812, la presión por parte de los jefes militares que estaban llevando adelante la guerra de independencia, sumada a la guerra civil entre Buenos Aires y los territorios de Santa Fe y Entre Ríos, obligaban a repensar la organización política.

⁹ Aquí comienza la primera disputa por la representación política, ya que se produce un conflicto con la Banda Oriental que, dadas las reglas de representación había enviado 6 diputados, compitiendo de este modo con la hegemonía que Buenos Aires pretendía y aspiraba a tener.

provincia. El mismo tenía un carácter meramente provisional, ya que se esperaba que las nuevas autoridades regularizaran la situación institucional convocando a una asamblea que tendría el propósito de sancionar una nueva organización constitucional. Los diputados de las provincias consideraban que el traslado del Congreso a Buenos Aires era un artilugio para garantizar el predominio porteño en la redacción final del texto constitucional; y no se equivocaban.

Así, en 1819 el partido unitario intenta sancionar una nueva constitución, estableciendo el cargo de director como cabeza de Estado elegido por un congreso compuesto de dos cámaras: la de diputados y la de senadores. Los diputados se elegirán en relación a 1 por cada 25 mil habitantes, mientras que el senado estará compuesto por 1 senador por provincia más 3 jefes militares, 1 obispo, 3 por los sacerdotes del culto católico, 1 por universidad y por los ex-directores del Estado. La constitución nunca llegó a aplicarse¹⁰ y disparó una serie de efectos en cadena: Tucumán y Cuyo se separaron del gobierno central argumentando el carácter centralista de la constitución; mientras que las fuerzas federales de Santa Fe y Entre Ríos, al mando de los caudillos López y Ramírez, derrotaron en la batalla de Cepeda a las tropas unitarias al mando del mismo Director Supremo: José Rondeau. El estallido de la guerra civil dejó al país sin autoridades nacionales, época que pasó a ser conocida como la “anarquía del año 20” que da inicio, luego del Tratado de Pilar, al período de las autonomías provinciales.

En 1826, una vez más, el partido unitario encabezado por Bernardino Rivadavia insiste con la iniciativa constitucional. Así, la llamada Constitución Unitaria del 26 establecía un presidente como cabeza del ejecutivo nacional, elegido por un colegio electoral integrado por 15 electores por provincia; se establecía una cámara de diputados integrada por 1 diputado cada 15 mil habitantes, lo cual para la población de la época implicaba aproximadamente un congreso de un total de 44 diputados elegidos por lista completa a simple pluralidad de sufragios (voto en bloque por simple pluralidad), y un senado integrado por 2 senadores por provincia elegidos

¹⁰ El Congreso ordenó también a San Martín y Belgrano regresar a Buenos Aires, al frente de sus respectivos ejércitos, para defender la autoridad del Directorio; ambos se negaron a acatar el mandato. San Martín detuvo a sus tropas en Rancagua, en el actual territorio chileno, y desconoció la autoridad del Directorio para darle semejantes órdenes; Belgrano, por su parte, pactó con las fuerzas federales de Artigas, mientras el Ejército del Norte se sublevaba.

en forma indirecta por 11 electores en cada una de las provincias; de este modo el senado tendría un tamaño de 18 integrantes en total¹¹. Al igual que la Constitución del 19, el intento institucional unitario fracasó y el país queda sin organización constitucional formal hasta 1853.

III. Las sucesivas asignaciones de escaños desde 1853

Luego de la batalla de Caseros, el país se presta a darse una organización institucional formal que será relativamente estable. La reunión inicial se celebró el 31 de mayo de 1852 en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, recordándose la misma con el nombre de “Acuerdo de San Nicolás”. El 1º de mayo de 1853 los diputados de las provincias (excepto los de Buenos Aires), reunidos en Santa Fe, sancionaron la Constitución de la Confederación Argentina. La Constitución Nacional de 1853 (CN 1853) estableció una cámara de diputados predeterminada de 50 diputados para las 14 provincias fundadoras y reservó adicionalmente un número de representantes para el territorio que fuera designado como capital federal¹². Así los artículos 33º a 35º de la CN 1853 señalaban que “Artículo 33º. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios de uno por cada veinte mil habitantes, o de una fracción que no baje del número de diez mil. Artículo 34º. Los Diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la Capital seis (6): por la Provincia de Buenos Aires, seis (6): por la de Córdoba seis (6): por la Catamarca tres (3): por la de Corrientes cuatro (4): por la de Entre Ríos dos (2): por la de Jujuy dos (2):

¹¹ La Constitución preveía, además, la elección de los gobernadores mediante un sistema de ternas, en el cual el presidente elegía al gobernador. Jujuy, Salta y La Rioja se pronunciaron por el régimen unitario, al igual que Tucumán, que curiosamente aclaró que quería conservar sus instituciones. Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba se manifestaron por el sistema federal. San Luis, Catamarca, Tarija, Corrientes y la Banda Oriental por lo que resolviese el congreso, en tanto que Buenos Aires y Misiones no opinaron. Nótese que entre las provincias incluidas figuraban Tarija y la Banda Oriental.

¹² Es recién en 1880 que la ciudad de Buenos Aires formalmente pasa a ser la Capital Federal. Incluso desde 1853 hasta 1860, el poder ejecutivo nacional residió en Paraná, ciudad capital de la provincia de Entre Ríos.

por la de Mendoza tres (3): por la de La Rioja dos (2): por la de Salta tres (3): por la de Santiago cuatro (4): por la de San Juan dos (2): por la de Santa Fe dos (2): por la de San Luís dos (2): y por la de Tucumán tres (3). Artículo 35°. Para la segunda legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de Diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años”.

En primer lugar, se fijaba una representación arbitraria para cada provincia, pero se establecían los criterios para que en un futuro se asignara la representación de acuerdo a la población a razón de 1 diputado cada 20 mil habitantes y fracción superior a 10 mil. No obstante, Buenos Aires no se uniría a la Confederación hasta 1860, de modo que los 6 diputados por la Provincia de Buenos Aires y los 6 por la Capital Federal no integrarían el Congreso Nacional sino hasta 1860. Así entre 1853 y 1860 el tamaño de la Cámara de Diputados se redujo a 38 integrantes. Luego de la batalla de Cepeda, Buenos Aires se integra a la Confederación, no sin antes sugerir algunas reformas al texto constitucional. Así la reforma de 1860 eliminó la asignación de diputados a la capital y le asignó el total de 12 diputados a Buenos Aires. En 1866 se produjo una nueva reforma constitucional, que sin embargo, dejó inalterada la base de representación (ver Tabla 1).

Bajo el gobierno del presidente Domingo F. Sarmiento, en 1869 se realizó el primer censo nacional de población que arrojó un total de 1.877.490 habitantes. Con estos nuevos datos la Constitución obligaba a proceder a una reasignación de la representación entre las provincias. De este modo, la asignación de 1872 puede reconstruirse al dividir la población de la provincia por la cuota o divisor constitucional de 20.000. De esta división surge un cociente con decimales que será la base para asignar el número de diputados a las provincias. El número final surgirá de lo que arroje el número entero del cociente, más una fracción superior a 0,50, que es simplemente la fracción correspondiente a la fracción adicional de 10.000. De este modo, se procede a la distribución de las bancas a las provincias que se ilustra en la Tabla 1.

Las nuevas características demográficas llevaron a la Cámara de Diputados a pasar de un total de 38 integrantes en 1853 a un total de 86 diputados en 1872, cifra que se mantuvo inalterada hasta la realización del siguiente censo. En 1872 el Congreso tenía por fin un formato de acuerdo al tamaño de la población relativo de cada provincia. El segundo censo nacional de población se realizó recién bajo la presidencia de José Evaristo Uriburu en el año 1895. Allí se reportaron cambios demográficos importantes. La

población se había duplicado al llegar a los 4.044.911 habitantes, lo que implicaba que aplicando la cifra de reparto constitucional el tamaño de la cámara debería haber alcanzado unos 193 diputados. Fue así que para evitar un tamaño de esa magnitud, en 1898 la reforma constitucional elevó el número de la cifra de reparto a 33 mil e incluyó la posibilidad de actualizar la cifra de reparto de acuerdo a los cambios demográficos que los censos reportaren, modificando de este modo el artículo 33° de la CN de 1853 (que debido a las reformas de 1860 y 1866, tenía otra numeración), por el artículo 37° (CN 1898)¹³: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes, o fracción que no baje del número de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado”. El crecimiento demográfico ya había impactado en el aumento de la cámara original, pero los cambios acontecidos obligaban a reconsiderar la modalidad de reparto y asignación. El número de distritos electorales ahora se elevaba a 15, ya que la ciudad de Buenos Aires se había convertido en 1880 en la Capital Federal. La Tabla 2 reconstruye el problema de la asignación de los diputados a las provincias. Como se puede apreciar, se incluyen los nuevos datos censales y se procede a asignar los escaños de acuerdo a la cifra de reparto del artículo 33° (CN 1853) que establece 1 diputado por cada 20 mil habitantes. Aplicando el criterio estipulado la Cámara de Diputados alcanzaría los 193 miembros. A la par se reproduce la asignación considerando como divisor el artículo 37° (CN 1898) que establece un diputado cada 33 mil habitantes. Se puede apreciar que, a diferencia del caso anterior, la asignación reproducida a partir de la nueva disposición constitucional produce una cámara de 120 diputados.

El sistema electoral para elegir a los diputados consistía en un tipo de voto en bloque por lista de candidatos, lo que en la práctica simplemente funcionaba como voto por lista completa (Ley 140 y 207), esto es: al partido que más voto obtiene le corresponde el total de los diputados que están en

¹³ Nótese que es éste el artículo que se mantiene en la Constitución de 1994 bajo el artículo 45°.

juego en el distrito electoral. El sistema electoral cambiaría en 1904 a partir de la Ley 4161/1902 impulsada por Joaquín V. González, que estableció un sistema de distritos uninominales¹⁴ (o distrito de un solo miembro), lo que implicó dividir las provincias en tantos distritos como diputados le fueran asignados por la aplicación del artículo 37° (CN 1898): esto es, 1 diputado por cada 33 mil y fracción superior a 16.500. Sin embargo, el nuevo sistema electoral sólo se utilizó en la elección de 1904, ya que en 1906 la Ley 4161/02 fue derogada por el presidente Manuel Quintana por considerar que la división de las provincias en distritos uninominales contradecía al artículo 37° (CN 1898) que indicaba que los representantes deben ser elegidos directamente “por el pueblo de las provincias y de la Capital”, las que a los efectos se consideran como “distritos electorales de un solo Estado”. Así el sistema de distrito uninominal y simple pluralidad de sufragio, utilizado en la mayoría de los países anglosajones, era considerado inconstitucional. Tuvo que mediar una reforma constitucional, la de 1949, para volver al experimento uninominal.

Para el año 1912, el ministro del interior Indalecio Gómez promueve la que será conocida como la Ley Sáenz Peña (Ley 8871/1912), que mantiene la base de representación establecida en la reforma constitucional de 1898, pero introduce la elección de los diputados mediante el sistema de lista incompleta, estableciendo 2/3 para la lista más votada y 1/3 para la lista en segundo orden más votada¹⁵. Al mismo tiempo, el tercer censo nacional de población realizado en 1914 indicaba que la población llegaba a los 8 millones, lo cual obliga a modificar, nuevamente, la asignación de escaños a las provincias. Con los datos de 1914, y aplicando directamente el divisor de 33.000, la Cámara de Diputados debió haber alcanzado los 227 integrantes, pero eso no fue así. En 1916, la cámara mantenía el total de 120 diputados (Botana 1977), los mismos que se habían asignado con posterioridad

¹⁴ Por distritos uninominales se entiende al área delimitada geográficamente en la cual se elige un solo cargo; por ejemplo, un diputado. Los distritos plurinominales, en cambio, son aquellos en donde se elige más de un cargo; por ejemplo, una lista de 35 diputados.

¹⁵ Al parecer la decisión de la adopción de la lista incompleta (o voto limitado) fue producto de la necesidad de adecuar las posiciones en favor del sistema proporcional con los límites que la Constitución establece al señalar que los diputados serán elegidos a simple pluralidad de sufragio. Al respecto se puede consultar Botana (1977: 273 y 287), donde se cita el discurso del ministro Indalecio Gómez en favor de la representación proporcional, pero reconociendo el impedimento constitucional.

a la reforma constitucional de 1898. Se puede conjeturar que para la elección de 1916 no se llevó adelante una actualización del tamaño de la cámara conforme al censo, y que ello podría dejarse para las futuras integraciones de la cámara. Es así que para 1920, considerando que la elección de diputados se hace por renovaciones parciales por mitades cada dos años, el número de integrantes alcanzaba los 158 integrantes, según lo indican todos los registros históricos. Había ocurrido una actualización, como manda la Constitución luego de cada censo y cada diez años, pero ésta no se había hecho bajo la cifra constitucional de 1 diputado por cada 33 mil habitantes y fracción.

Si exploramos el número de integrantes de 1920 y el número de habitantes de cada provincia, de acuerdo a los datos censales de 1914, se podrá observar que la asignación de escaños a las provincias corresponde al cociente que surge de la población sobre un divisor de 49.000. En la Tabla 3 se presenta la estimación que sirve de evidencia para sostener esta conjetura. Aplicando este divisor se obtiene el tamaño real que los registros históricos señalan que alcanzó la Cámara de Diputados, esto es un total de 158 integrantes. El número de miembros que la Cámara de Diputados tuvo en 1920 se mantendrá hasta 1950¹⁶.

Con la llegada del gobierno peronista en 1946 se pone en marcha un profundo proceso de reforma social, económica e institucional que confluye en la sanción de una nueva constitución el 11 de Marzo de 1949. La Constitución del 49, o Constitución Justicialista, vuelve a modificar la base de representación expresada en la reforma de 1898, señalando que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada cien mil habitantes, o fracción que no baje de cincuenta mil. Después de la realización del censo general, que se efectuará cada diez años, el Congreso fijará la representación con arreglo a aquél, pudiendo aumentar, pero no disminuir la base expresada

¹⁶ En 1936, durante la denominada “década infame” el presidente Agustín P. Justo, mediante la Ley 12.298, restablece el voto de lista completa a simple pluralidad de sufragios (el ganador se lleva todo). No obstante, en 1945 bajo el gobierno de facto del presidente Farrell, se deroga la mencionada ley y se pone nuevamente en vigencia la Ley Sáenz Peña. Sin embargo, para la elección de electores de presidente se mantiene el sistema de voto en bloque a simple pluralidad o lista completa; tal y como se utiliza en la actualidad para elegir al presidente de los Estados Unidos de América.

para cada diputado. La representación por distrito no será inferior a dos¹⁷ (artículo 42º, CN 1949).

La Constitución Nacional de 1949 introduce dos modificaciones importantes en el procedimiento de asignación de escaños a las provincias. En primer lugar, eleva la base de representación a 100 mil y fracción que no baje de 50 mil; en segundo lugar, hace explícita una convención que derivaba de la Constitución de 1853 en la cual a las provincias menos pobladas se les había adjudicado un mínimo de dos diputados. Así en la nueva Constitución se establece en general un piso mínimo de 2 diputados por provincia. En 1951, y bajo la vigencia de la nueva Constitución el gobierno del general Juan Domingo Perón restablece el sistema de elección en distritos uninominales mediante la Ley 14.032, sistema que había impulsado Joaquín V. González en 1904 y había sido derogado por inconstitucional por el presidente Quintana en 1906. Para la época, el tamaño de la cámara luego del censo de 1947 y la aplicación de la nueva base de representación establecida en el artículo 42º (CN 1949), alcanzó un total de 158 integrantes¹⁷ (ver Tabla 4).

Adicionalmente, durante el gobierno peronista se lleva adelante un proceso de provincialización de los, que hasta ese entonces eran definidos como, territorios nacionales¹⁸. Así se pasa de 15 distritos a 23 distritos electorales: a las 14 provincias fundadoras y la Capital Federal, se le suman en 1951 Chaco, La Pampa y Misiones, y en junio de 1955 Neuquén, Formosa, Chubut, Río Negro y Provincia Patagónica¹⁹. Para la elección de 1952, la cámara de diputados ascendía, de este modo, a 168 miembros. La Tabla 4

¹⁷ La Ley 14.032 establece además para las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe, así como para la Capital Federal, la elección de dos escaños para los candidatos más votados que no hayan conseguido ganar un distrito. Es en 1953 que la Ley 14.292 reduce a uno los escaños reservados a los candidatos perdedores más votados.

¹⁸ Los Territorios Nacionales creados por la Ley N° 1532 en el año 1884 inician su período de provincialización en el año 1951. La Ley N° 14.037 convierte en estados federales los Territorios de La Pampa (Eva Perón) y Chaco (Presidente Perón). Por la Ley N° 14.294 también lo hace Misiones. En 1955 el Congreso considera la situación de los territorios ubicados al Sur del paralelo 42, por la Ley N° 14.408 promulgada el 15 de junio del año 1955.

¹⁹ Este fue el nombre que recibió Santa Cruz más Tierra del Fuego. Posteriormente, en 1956, se trazan los nuevos límites y se dota de una constitución a la nueva provincia de Santa Cruz.

presenta la composición de la cámara en 1946, los datos censales de 1947 y la asignación de escaños a las provincias de 1948 y 1952.

En 1955 se produce el golpe de Estado autodenominado “Revolución Libertadora”, cuyo propósito fundamental fue dismantlar las reformas económicas y sociales introducidas por el gobierno justicialista. Así, en 1957 se convocó a una convención constituyente para modificar la Constitución de 1949. Las discusiones se trabaron, razón por la cual sólo se restableció la Constitución Nacional de 1853 y sus sucesivas reformas de 1860, 1866 y 1898. La Revolución Libertadora, entre otras cosas, marcó un hito en la historia del sistema electoral argentino: fue para la elección de los convencionales constituyentes que se utilizó, por primera vez, una fórmula proporcional con la implementación de método D’Hont²⁰. Sin embargo, restablecida la normativa constitucional de 1853 y sus sucesivas reformas, las elecciones de 1958 se realizaron con el sistema de lista incompleta introducido por la Ley Sáenz Peña. Dado el proceso de provincialización que el gobierno justicialista había llevado a cabo, el número de provincias había aumentado a 22 que, sumado a la Capital Federal, elevaba el tamaño de la cámara considerablemente. Con esta nueva configuración, la elección de 1958 marcó otro nuevo punto de partida para el reparto de escaños a las provincias. Así es que en 1959, a iniciativa del senador Pedro Vera Barros, se introduce la Ley 15.264, que establece el piso mínimo de dos diputados por provincia. Cabe señalar que este piso había sido introducido en mediante el artículo 42° de la CN 1949, y derogado por la Convención Constituyente de 1957. Sin embargo, ambos casos no hacen más que legalizar una tradición que provenía de la Constitución de 1853 que establecía en el reparto inicial dos dipu-

²⁰ El actual código electoral establece en su artículo 161° la forma de aplicar el método D’Hont para la elección de los diputados. En forma muy esquemática indica que: a) el total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número igual al de los cargos a cubrir; b) los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir; c) si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si éstos hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente; d) a cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inciso b).

tados como mínimo a las provincias más pequeñas en población, tal y como lo han señalado algunos expertos²¹.

Para la elección de 1958 el número de la cámara de diputados ascendía a los 193 integrantes. Si exploramos la integración que la cámara mantuvo desde 1858 hasta 1964²², el número de escaños asignados a cada provincia corresponde al cociente que surge de la población que el censo de 1947 indicaba sobre un divisor de 85.000. En la Tabla 5 se presenta la estimación que sirve de evidencia para sostener esta conjetura. Aplicando este divisor se obtiene el tamaño real que los registros históricos señalan que alcanzó la Cámara de Diputados y el reparto, en consecuencia, a cada provincia²³.

No obstante, el cuarto censo nacional de población realizado en 1960 indicaba que la población llegaba a los 20 millones, lo cual obligaba a modificar la asignación de escaños a las provincias pero, al parecer, ello no implicó una reasignación de la representación a éstas; aunque todo indica que ello podría dejarse para las futuras integraciones de la cámara que nunca tuvieron lugar debido a las sucesivas crisis político institucionales pusieron fin al período semidemocrático en 1966²⁴.

En 1972, el gobierno de facto del general Alejandro Lanusse, mediante el Decreto Ley 19.862, procede a establecer unas nuevas bases para la competencia. Se confirma la elección de los diputados mediante fórmula proporcional y método D'Hont, se establece un elevado umbral o barrera electoral del 8 por ciento, y se renueva la base de representación de 1 diputado cada 135 mil habitantes o fracción que no baje de 67.500, estableciendo un número adicional de 3 diputados para cada

²¹ “Para la integración de la legislatura fundacional, el número de representantes a la Cámara de Diputados fue establecido directamente por la Convención Constituyente, incluidos los seis representantes por la Capital Federal. La distribución de bancas por distrito está relacionada con el número de habitantes de cada uno de ellos pero, de una interpretación armónica entre los artículos 45 y 46 de la Constitución Nacional, surge que el número mínimo para cada jurisdicción es el de dos diputados, por mandato de los convencionales constituyentes” (Gelli 2001: 389).

²² En 1962, mediante el Decreto 7.164/62 se establece ya en forma definitiva el uso de la fórmula proporcional con método D'Hont para la elección de diputados, introduciendo un umbral o barrera electoral del 3% de votos válidos, por distrito.

²³ En 1966 se produce una vez más otro golpe de Estado que tiene como objetivo iniciar un nuevo proceso político autodenominado “Revolución Argentina”.

²⁴ El término de “semidemocrático” es extraído del análisis que Marcelo Cavarozzi (1986) realizó sobre el período en cuestión.

provincia²⁵. Junto a esta medida más los datos del censo de población de 1970, que habían arrojado un total de 23 millones de habitantes, se produce una nueva modificación de la composición de la cámara baja. La aplicación de los nuevos criterios de asignación y reparto generaron una nueva asignación de escaños que produjo una Cámara de Diputados compuesta de 243 miembros.

La asignación de 1972 puede reconstruirse al dividir la población de la provincia por la cuota o divisor de 135.000. De esta división surge un cociente con decimales que será la base para asignar el número de diputados a las provincias. El número final surgirá de lo que arroje el número entero del cociente, más una fracción superior a 0,50, que es simplemente la fracción correspondiente a 67.500. De este modo, se procede a la distribución de las bancas a las provincias. Finalmente, todas las provincias reciben un bono adicional de tres diputados. La única excepción es el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur, que mantienen el piso de 2 diputados. La Tabla 6 presenta la población por provincia, el cociente que surge de dividir la población por la cuota de 135 mil, la distribución proporcional de acuerdo al cociente y, finalmente, la composición resultante considerando los 3 diputados extras. De este modo, el tamaño de la cámara baja alcanzó los 243 miembros. Nótese que la distribución sigue la asignación por cociente más una constante o piso de tres diputados en todos los casos. Ello mantiene la relación lineal de asignación entre provincias más pobladas y provincias con menor población, pero con el bono de 3 diputados adicionales introduce un desvío respecto del mandato constitucional de establecer la representación en base exclusiva al cociente²⁶.

²⁵ Junto a estas reformas, el decreto fue mucho más profundo. Unificó los mandatos de presidente, diputados y senadores a 4 años. Estableció la elección de tres senadores por provincia mediante voto directo y suprimió la elección del presidente mediante colegio electoral, estableciendo, por primera vez, el voto directo para elección de presidente y vicepresidente mediante un sistema de mayoría con doble vuelta electoral. El sistema de elección del presidente consistía en la realización de una segunda vuelta electoral (en el caso que ningún candidato hubiera obtenido más del 50 por ciento de los votos en la primera vuelta) entre los candidatos que hubieran superado el 15 por ciento en la primera ronda. En la segunda ronda resultaría ganador aquel que conquistara la simple pluralidad de los sufragios. Nótese que el decreto de 1972 es el antecedente de las reformas constitucionales de 1994.

²⁶ El caso de Tierra del Fuego, al ser un territorio nacional y no alcanzar aún el estatus de provincia, merece considerarse aparte: por población no alcanzaba siquiera a reunir la fracción de 67.500, ya que su población alcanzaba en 1970 los 15.658 habitantes.

La distribución producida por la Ley 19.862 tendrá un impacto decisivo en la actual conformación de la Cámara de Diputados, ya que será la base con la que posteriormente la reforma de 1983 procederá a repartir y asignar los escaños a las provincias; asignación que se mantiene inalterada desde entonces. En este sentido, es el origen de la distribución actual ya que, como se verá, establece el número de escaños por provincia que se mantendrá, pese a que la utilización de nuevos divisores y posteriores distribuciones indiquen que a algunas provincias o distritos tendrían que asignarles un número inferior de escaños. Este problema se presenta en la actualidad con varias provincias, pero fundamentalmente con la Capital Federal, hoy denominada Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IV. El origen de la actual distribución: el Decreto 22.847/ 83

Luego del recuento de antecedentes históricos acerca de la asignación de diputados a las provincias, podemos analizar cómo se ha producido la actual conformación de la cámara baja. Como se indicó anteriormente, el Decreto Ley 19.862 del general Lanusse fijó las bases del reparto que se realizó en 1983 mediante los Decretos Ley 22.838 del 23 de junio y 22.847 del 12 de julio, firmados por el entonces general Reynaldo Bignone. El Decreto Ley 22.838, confirmó la utilización de un sistema de representación proporcional con método D'Hont y la creación de una barrera electoral del 3 por ciento por distrito electoral, mientras que el Decreto Ley 22.847 estableció una nueva base de reparto de un diputado cada 161 mil habitantes o fracción superior a 80.500²⁷, más la asignación de 3 diputados adicionales o extra a cada provincia, y estableció un piso de 5 diputados por provincia como mínimo, llevando de este modo al Congreso a su actual tamaño e integración²⁸. El procedimien-

²⁷ El método escogido, y que ha sido la norma desde siempre, de asignarle a las provincias el número de escaños equivalente al número entero que surge de dividir la población sobre la cuota (q) y redondear un escaño extra si el resto sobrante es igual o mayor a 0,5 (en este caso 80.500) fue propuesto el 5 de abril de 1832 ante el Senado de los Estados Unidos por Daniel Webster, de ahí que es conocido como el método Webster (Balinski y Young 2001).

²⁸ Se restablece la Constitución de 1853/60/66/98 y se deja sin efecto el Decreto Ley 19.862. De este modo, el Senado vuelve a ser integrado por 2 senadores por provincia

to que seguimos para reconstruir la asignación es similar al del Decreto Ley 19.862 de 1972, pero estableciendo como nuevo parámetro el número de representantes surgido por cociente (población dividido 161 mil) más un adicional de 3 escaños, estableciendo un piso mínimo de 5 escaños por provincia²⁹. En este sentido, los nuevos cocientes que surgen de las divisiones se utilizan como base, redondeando hacia arriba cuando el resto decimal sea mayor a 5.

En base a los datos censales de 1980, la población ya alcanzaba aproximadamente los 28 millones de habitantes. La nueva asignación, reproducida en la Tabla 7, surge de dividir la población de la provincia por la cuota (Q: 161.000). De esta división surge un cociente con decimales que será la base para asignar el número de diputados a las provincias. Si bien la distribución por cociente y resto asignaba unos 173 diputados; con el bono extra de tres diputados, la cámara pasaría a tener 244 miembros.

Pero además de la aplicación del nuevo divisor para realizar el reparto, el Decreto 22.847 agregaba un piso de 5 diputados por provincia, de modo que las provincias que no llegaron a ese número (incluso con el bono de 3 diputados) fueron compensadas hasta completar un total de 5 diputados. Así, las provincias de San Luis, Catamarca, La Pampa, Neuquén, La Rioja y Santa Cruz fueron beneficiadas al establecerse el piso, ya que por cociente elegirían un diputado, que sumado a los 3 extras alcanzarían solamente 4 diputados en total. Nuevamente la excepción fue Tierra del Fuego, que por mantener la condición de Territorio Nacional sólo le correspondió 2 diputados de acuerdo a la tradición. De este modo, en 1983 la Cámara de Diputados alcanzó los 254 integrantes.

Como afirma Gelli “el criterio normativo distorsionó la relación entre el número de representantes y el número de habitantes por jurisdicción y, con ello, varios distritos quedaron exageradamente sobre representados. La Ley 22.847 desnaturalizó claramente el principio democrático y la garantía de la igualdad electoral en virtud del cual el voto de cada elector debe tener

mediante la elección de éstos por los congresos provinciales, del mismo modo que el presidente y el vicepresidente vuelven a ser elegidos por voto indirecto mediante colegio electoral.

²⁹ Este criterio es difícil de sostener, considerando que además las asignaciones y repartos anteriores corresponden a decretos ley emitidos por gobiernos de facto, tanto el de 1972 como el de 1983. No obstante, parece haber un acuerdo por el silencio tácito al respecto.

la misma significación y valor, al momento de adjudicarse los representantes a la Cámara de Diputados” (Gelli 2001: XX).

Merece destacarse la situación de la Capital Federal y Santa Fe, provincias a las cuales se les debería haber asignado un total de 21 y 18 diputados respectivamente, dado que por cociente de reparto les correspondían 18 y 15 escaños, a los que sumado el plus de 3 da como resultado los valores antes indicados (ver Tabla 7). Sin embargo en 1972 ya habían alcanzado 25 y 19 escaños respectivamente, de modo que se suponía que no podían elegir un número menor al que ya se les había adjudicado previamente.³⁰ He aquí el origen de una distorsión representativa en favor de la Capital Federal (actual Ciudad Autónoma) que se profundizará con el paso de los años y los cambios demográficos que los censos de 1991, 2001 y 2010 han reportado. Más adelante destacamos esos cambios.

Desde entonces no se ha vuelto a revisar la asignación de escaños por provincias, ni se han vuelto a distribuir escaños adicionales, a pesar de los cambios demográficos ocurridos durante todo este tiempo³¹. Esta situación ha generado una desactualización de la representación conforme a los criterios constitucionales y a la reglamentación establecida en 1983, lo que ha provocado distorsiones importantes en la representación demográfica de las provincias, estableciendo una sobrerrepresentación excesiva en algunos distritos en desmedro de otros. Dicho de otro modo, ponderando el peso de los votos (Reynoso, 2004) mediante el congelamiento de la representación.

Si aplicáramos la normativa vigente y actualizáramos la representación de acuerdo a los datos censales, en 1991 y en 2001 se deberían haber introducido cambios en las asignaciones de diputados por provincia. En las Tablas 8 y 9 se reportan las asignaciones de 1991 y 2001 de acuerdo a la normativa del Decreto Ley 22.847, aumentándolo cuando los cocientes

³⁰ Se suele argumentar que la norma constitucional al indicar que “el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado”, impone un límite a la reducción de la asignación de escaños a una provincia. Esta norma, hay que decirlo, con posterioridad al reparto de 1983 sólo beneficiaría a la ciudad de Buenos Aires que fue favorecida con 25 diputados en 1972 y desde 1983 en adelante, en las potenciales reasignaciones, le debería haber correspondido un número menor de diputados.

³¹ Con la parcial modificación de 1991, cuando Tierra del Fuego alcanzó el estatus de provincia y ascendió al número de 5 diputados, que en consecuencia elevó el tamaño de la cámara a 257.

poblacionales así lo indiquen y agregando 3 diputados extra, asignando finalmente un piso de 5 para aquellas provincias que no lo superen mediante la cuota y el adicional de 3 escaños.

Como se puede apreciar, la Provincia de Buenos Aires debería haber recibido en 1991 más diputados de los que actualmente elige. Así, le correspondería una asignación de 78 por cuota que con un plus de 3 produce un total de 81 diputados (11 menos en comparación a los 70 que realmente la representan). Del mismo modo, Córdoba debería haber pasado a elegir 20 diputados (en lugar de los 18) y Mendoza 12 (en lugar de los 10 asignados). Adicionalmente, seis provincias deberían haber aumentado en 1 el número de diputados que les corresponde por ley: a Santa Fe le corresponderían 20 en lugar de 19, a Tucumán 10 en lugar de 9, mientras que a Salta, Chaco, Corrientes y Misiones les corresponderían 8 en lugar de los 7 que actualmente eligen. De este modo, la cámara baja debería haber alcanzado un total de 274 miembros. El caso más sorprendente es, como ya lo fue en 1983, la Capital Federal, a la que le corresponderían 21 diputados (18 por cociente más el adicional de 3) en lugar de los 25 que todavía mantiene asignados³².

La Tabla 9 nos ofrece la misma información que la Tabla 8, con la diferencia que las asignaciones se calculan en relación a los datos censales del año 2001. Como se puede apreciar, varias provincias deberían haber aumentado su contingente representativo y nuevamente las provincias de Buenos Aires y Córdoba deberían haber recibido en 2001 más diputados de los que eligieron y actualmente eligen.

El rezago de Buenos Aires es notorio, ya que debería haber elegido 89 diputados (en comparación a los 70), mientras que Córdoba debería haber aumentado en 4 diputados su asignación (pasando de 18 a 22). En forma similar, Santa Fe tendría que haber elegido 3 diputados adicionales (22 en lugar de 19), al igual que Mendoza que tendría que haber elegido 13 en lugar de 10, y Salta que le corresponderían 13 en lugar de 10. Del mismo modo, 4 provincias tendrían que haber aumentado en 2 el número de diputados que les son asignados: Tucumán, Chaco, Corrientes y Misiones; mien-

³² Recuérdese que este sesgo se produce por la distribución de 1972, que le otorgó 22 escaños a Buenos Aires. Luego, en 1983 fue beneficiada con el plus de 3 escaños adicionales obteniendo los 25 actuales. No obstante, jamás alcanzó el cociente necesario para elegir ese número de diputados.

tras que a Entre Ríos, Santiago del Estero, San Juan y Jujuy les correspondería un diputado adicional. De este modo, la cámara baja debería haber alcanzado un total de 296 integrantes. El caso más sorprendente es, como ya lo fue con anterioridad, la Capital Federal, a la que le corresponderían 20 diputados (17 diputados por cociente más 3 adicionales) en lugar de los 25 asignados y que permanecen “congelados”.

En general, los cambios demográficos que los censos de 1991 y 2001 expresaron no fueron reflejados en la asignación de los escaños o bancas que les corresponden a las provincias de acuerdo a la Constitución Nacional y a la normativa electoral que la hace operativa. La cámara baja, de este modo, quedó “congelada” de acuerdo a las características demográficas de 1983 y no ha reflejado las nuevas características poblacionales de las provincias, perjudicando seriamente a las más pobladas y beneficiando a la Capital Federal en forma arbitraria.

Podemos proceder ahora a revisar los cambios que la cámara baja tendría que haber realizado de acuerdo a los últimos datos que arrojó el censo de población y vivienda del 27 de octubre de 2010. Para ello, aplicamos del mismo modo la normativa de reparto del Decreto Ley 22.847/83 de acuerdo a los nuevos datos poblacionales del censo 2010, según el artículo 45° de la Constitución Nacional de 1994: “... después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado”.

La Tabla 10 presenta la información necesaria para establecer las comparaciones entre las diferentes distribuciones posibles, dentro del marco legal. Junto a la población se presenta la asignación por cociente, la asignación final considerando el adicional de 3 escaños y el mínimo de 5. Por último, se presenta la asignación actual para establecer la comparación y las diferencias.

Considerando los nuevos datos poblacionales la Cámara de Diputados debería tener unos 324 diputados. Como se puede apreciar todas las provincias deberían haber recibido diputados adicionales por su población, con la excepción de Catamarca, La Rioja, Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego que seguirían manteniendo el piso mínimo de 5 diputados.

Dado el crecimiento demográfico, la Provincia de Buenos Aires tendría que elegir 100 diputados (en lugar de los 70), mientras que Córdoba 24 (en lugar de los 18), Santa Fe 23 (en lugar de los 19), Mendoza 14 (en lugar de los 10), al igual que Salta que tendría que elegir 11 en lugar de los 7 que actualmente elige. Las provincias que deberían recibir 3 diputados

adicionales serían Tucumán (le corresponderían 12 en lugar de 9) mientras que tanto a Misiones como a Chaco le corresponderían ser asignados 10 escaños en lugar de 7.

Además las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Santiago del Estero y Río Negro tendrían que haber recibido 2 escaños adicionales a los que actualmente eligen, mientras que San Juan y Jujuy, así como Neuquén, Chubut, Formosa y San Luis tendrían que recibir un diputado adicional.

Los resultados son sorprendentes. Las provincias que están más desactualizadas en cuanto al número de diputados a elegir son, por supuesto, Buenos Aires que tendría un saldo a favor de 30 diputados y Córdoba que tiene un saldo a favor de 6 diputados. Pero es nuevamente la Capital Federal (ahora convertida en Ciudad Autónoma) la que sigue siendo favorecida por el pecado original de 1972 y ratificado en 1983, que le confiere un número de escaños superior al del cociente y el adicional.

De considerarse exclusivamente la asignación 1 diputado por cociente de 161 mil habitantes y fracción de 80.500, sin considerar los 3 diputados extra asignados arbitrariamente en 1983 y el piso de 5 diputados como mínimo, la cámara baja debería haber tenido 200 diputados en 1991, 226 en 2001 y debería tener en la actualidad 324 diputados. Como se puede apreciar en la Tabla 10, la asignación de escaños considerando la población de 2010 conforme al Decreto Ley de 1983, produciría muchas alteraciones significativas en la composición del Congreso actual, algo que al parecer pasa por desapercibido al Congreso y a la Corte Suprema.

V. Discusión

Como se ha desarrollado, las distorsiones en la asignación de escaños de acuerdo a la norma constitucional se han producido en diferentes momentos debido a la falta de actualización de la representación en relación a los datos censales o bien a la introducción de escaños extraordinarios que han violado el espíritu constitucional de repartir el poder en la cámara baja de acuerdo a la población. Así encontramos que el origen de la actual distribución tiene como antecedente inmediato el Decreto Ley 22.847/83, que estableció una cuota de reparto de un diputado por cada 161 mil habitantes y fracción de 80.500, más un bono extra de tres diputados por provincia y un piso mínimo de 5 diputados por provincia. Sin embargo, algunas distorsiones

proviene de la legislación anterior, del Decreto Ley 19.862/72, que estableció una base de un diputado por cada 135 mil habitantes y 3 diputados adicionales por provincia. Esa distribución le asignó a la Capital Federal un total de 25 diputados en 1972, cifra que se tomó como base en 1983 para fijar el número de diputados de la Capital Federal en 25, aunque de acuerdo al nuevo reparto le debería haber correspondido tan sólo 20 escaños. Con estas inercias, más la falta de adecuación a los nuevos datos censales surgidos en 1991, 2001 y ahora en 2010, la cámara baja arrastra actualmente distorsiones severas en materia de representación. En primer lugar, porque es contraria, desde cualquier punto de vista, al espíritu del artículo 45° de la Constitución Nacional de 1994; en segundo lugar, porque incluso aceptando violar el espíritu de asignar exclusivamente de acuerdo a la población, no se está aplicando siquiera la propia reglamentación vigente (Decreto Ley 22.847/83), ya que ni siquiera se asignan los escaños conforme a las pautas contenidas en esa normativa³³.

Como se ha podido apreciar en las Tablas 8, 9 y 10, las sutiles diferencias de los pisos establecidos no alteran las distribuciones de las provincias de mayor tamaño, aunque en todos los casos cuando se compara con la asignación actual, la Provincia de Buenos Aires es la que más seriamente se ha visto perjudicada, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o Capital Federal, la que más injustamente ha sido favorecida por los repartos de 1972 y de 1983. Esta última es aún más severa cuando se compara con la asignación que corresponde a Córdoba y a Santa Fe, ambas provincias con una mayor población que la Capital Federal pero que en la actualidad eligen un número menor de diputados. Esta situación es bajo cualquier punto de vista anómala y debería corregirse de inmediato debido a sus consecuencias políticas profundas: la Capital Federal está teniendo un poder desproporcional en la toma de decisiones y, en consecuencia, en la elaboración de las políticas públicas que de allí emanan en comparación con los distritos de Córdoba y Santa Fe³⁴.

³³ En lo personal, considerando las diferencias demográficas entre las provincias, considero que el criterio de establecer un piso mínimo es prudente, ya que de otro modo los contingentes legislativos de las provincias más pobladas serían mayoritarios y contribuirían a seguir profundizando el sesgo, las asimetrías y las diferencias que en la actualidad existen. De todos modos, la legislación es bastante prudente al respecto al establecer el piso de 5 diputados como mínimo.

³⁴ Con la parcial modificación de 1991, cuando Tierra del Fuego alcanzó el estatus de provincia y ascendió al número de 5 diputados, que elevó el tamaño de la cámara a 257.

A modo de especulación, se podrían proponer otras distribuciones, además de la que establece la legislación, sin afectar el tamaño total de la cámara. Por ejemplo, una distribución exclusivamente basada en la asignación por cocientes de 161 mil por diputado y fracción superior a 80.500, sin adicionales ni pisos, arrojaría una cámara de diputados de 251 miembros. El establecimiento de un piso mínimo de 2 diputados, sin adicionales, tan sólo llevaría a 252 miembros; mientras que el establecimiento de 3 diputados, como piso mínimo por provincia sin adicionales, la dejaría en 257 miembros (el número actual). Otra distribución podría ser la asignar por cuota de 161.000 y fracción de 80.500 y establecer un piso de 5 diputados por provincia, sin el adicional de 3 diputados, lo que llevaría el tamaño de la cámara 278 diputados. Otra posibilidad, es que se respeten los escaños ya alcanzados por cada provincia en los repartos anteriores (257), y se proceda a asignar los adicionales a las provincias mediante aplicación del cociente de 161 mil y fracción sin volver a asignar el adicional de 3, lo que haría que Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Salta aumenten sus escaños, y la cámara alcanzaría de este modo los 290 integrantes.

VI. El aumento del tamaño

La comparación de los repartos que “deberían” haberse realizado contra la distribución actual son en sí mismos interesantes y tienen un valor político y normativo profundo. Algunos de ellos, no obstante, conllevan un aumento del tamaño de la cámara, lo que ha sido constante a lo largo de la historia. Así la inicial Cámara de Diputados que se compuso de 38 integrantes, pasó en 1860 con el ingreso de Buenos Aires a la confederación a ser integrada por los 50 diputados cuya asignación por provincia se había preestablecido en la carta magna de 1853³⁵. Así fue que el censo de 1867 ofreció un nuevo punto de partida para la asignación de la representación que elevó la cámara a unos 86 integrantes. Con posterioridad, la reforma de 1898 y los datos censales de 1897 llevaron el tamaño a los 120 integrantes. En 1914, el tercer censo nacional impulsaba un nuevo reajuste que llevó a la

³⁵ Con la diferencia que en 1860 los 6 diputados asignados al territorio que fuese designado como Capital Federal pasaron a integrar el contingente de la Provincia de Buenos Aires, llegando ésta a reunir 12 diputados.

cámara a los 158 integrantes. En 1950, tanto la reforma de la constitución que había modificado la cifra divisora como los datos censales de 1947 impulsaron un nuevo reparto, llevando a la cámara al total de 168 miembros. En el período 1958-1964 la cámara alcanzó los 193 integrantes, cifra que nuevamente volvió a modificarse en 1973 llegando a los 243 diputados. En la actualidad, como hemos visto, la cámara alcanza los 257 integrantes, pero la asignación que debería primar conforme a la ley nos indica que debería alcanzar los 324 miembros. Si bien la constitución manda actualizar la asignación según los datos poblacionales que el censo arroja cada diez años, de modo que el poder relativo de las provincias en la cámara baja esté en relación con la población, existe en la actualidad un alto grado de desconfianza en los partidos políticos y en el Congreso (ver Latinobarómetro 2009), que podrían ser un obstáculo serio para aumentar su tamaño de acuerdo a los nuevos datos censales. Sin embargo, existen razones positivas que permitirían justificar el aumento del tamaño de la cámara.

En la medida que el número de integrantes se reduce la representación de la ciudadanía se deteriora ya que un diputado “teóricamente” debería representar a un mayor número de ciudadanos y al ser muy grande este número, la capacidad de mantenerse comunicado con sus electores se reduce. De ahí que el aumentar el número de diputados tendería a favorecer, *ceteris paribus*, la calidad de la representación y de la comunicación entre representante y representado. Pero al mismo tiempo, el aumento del número de integrantes de la cámara incrementa los costos del acuerdo y de la deliberación en la misma, llevando a producir en el extremo una cámara potencialmente menos operativa y efectiva³⁶. De modo que, si bien disminuir su tamaño favorecería “teóricamente” la toma de decisión y su funcionamiento, deterioraría por otra parte su calidad representativa.

Este argumento es en cierta forma el sostenido por Buchanan y Tullock (1962) al calcular la regla óptima para la toma de decisión considerando las externalidades y los costos de toma de decisión de una decisión colectiva, dadas ciertas reglas. Ellos encontraron que debe existir un valor K de tomadores de decisiones que minimice la suma de ambos costos. Siguiendo esa lógica, se ha demostrado (Taagepera y Shugart 1989) que el tamaño óptimo de un congreso se puede estimar a partir de evaluar los costos de representación y

³⁶ De hecho, este ha sido el argumento utilizado en reiteradas ocasiones para modificar la base de representación poblacional por cada diputado.

de toma de decisión que implican. Simplificando la cuestión Taagepera y Shugart (1989) encontraron que el tamaño óptimo es igual a la raíz cúbica del tamaño de la población activa (P_a). Más específicamente, $(1) T = P_a^{1/3}$, donde T es el número de integrantes de la cámara; P_a es la población activa, que es igual a la proporción de personas alfabetizadas y en edad de trabajar (de este modo, P_a es aproximadamente el 60 por ciento de la población).

Al comparar la estimación deductiva con la distribución empírica de las cámaras bajas nacionales, se puede observar que el tamaño es explicado por esta relación en un 78 por ciento (R^2). Podemos considerar además unos límites de variación, estimados dentro de un rango: límite superior $T_{sup} = 2 * (P_a^{1/3})$ y límite inferior $T_{inf} = 1/2(1P_a^{1/3})1/2(2P_a^{1/3})$. En la Figura 1 se presenta la relación planteada en 190 países de los cuales tan sólo 21 países quedan fuera respecto del tamaño óptimo y los límites de confianza.

Con estos parámetros como referencia, el tamaño óptimo de la Cámara de Diputados de Argentina sería aproximadamente de 288 integrantes. Si, además, se consideran los límites superiores e inferiores dentro de los cuales se podría aceptar el tamaño (576 como máximo y 144 como mínimo) los valores calculados en las diferentes potenciales asignaciones (mínima de 251 y máxima de 324) se encuentra dentro del rango aceptable. Considerando esta información se puede contemplar emprender un plan de reasignación de escaños que contemple aumentar el tamaño de la cámara. Por otra parte, como se puede apreciar en la Figura 1, la mayoría de los países federales poseen cámara bajas que se encuentran alrededor del tamaño óptimo estimado según sus respectivas poblaciones. Considérense dos ejemplos comparables demográficamente con Argentina: Canadá posee una población de 34 millones la cual está representada en una cámara baja de 308 miembros, a la vez que Sudáfrica con una población de 50 millones posee una cámara baja con 400 miembros. Pero el caso más cercano es sin duda España, con una población de 40 millones y una cámara baja integrada por 350 miembros. Por lo tanto, en términos comparativos hay elementos que pueden justificar un incremento del tamaño de la cámara baja y adecuarla a la normativa.

Una alternativa improbable, pero interesante desde el punto de vista matemático constitucional, podría ser asignar el número escaños de acuerdo al literal de la normativa del artículo 45° de la Constitución Nacional. Debido a que tanto la cuota de 135 mil como la de 161 mil fueron establecidas bajo gobiernos militares, podrían considerarse como ilegítimas ya que, como manda la Constitución, debe ser el Congreso el que fije la base de representación.

Así la Constitución de 1994³⁷ señala que “El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos” y que después de cada censo “el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo”. Considerando que las bases de representación anteriormente discutidas no fueron establecidas ni fijadas por el congreso, se podría restablecer la base de 33.000 y fracción de 16.500 hasta que el congreso dictara una nueva reglamentación. Pero, de ser así, el tamaño de la cámara llegaría a los 1.215 integrantes, una cifra absurda considerando los tamaños actuales y el límite superior aceptable respecto del tamaño óptimo del Congreso.

VII. Conclusión

Desde los orígenes de la formación de las Provincias Unidas en Sudamérica y, con posterioridad, durante la organización de la Confederación Argentina y de la actual Nación Argentina, el reparto de la representación fue objeto de disputas entre los que pregonaban, bajo una u otra forma, una organización política donde las provincias pudieran controlar la hegemonía que Buenos Aires comenzaba a ejercer y los que impulsaban una organización del Estado con un poder centralizado en Buenos Aires. Las disputas cambiaron a lo largo de la historia: saavedristas y morenistas, federales y unitarios, Confederación y Nación, integracionistas y porteños; y podríamos seguir trazando un parangón en la actualidad, pero tal cosa no es objeto de este estudio.

A medida que la población aumentó la legislación se fue adecuando para garantizar un reparto de la representación de acuerdo a la población de cada provincia. No siempre se logró actualizar en forma inmediata la relación población y representación, pero la normativa siempre apuntó a satisfacer aquello que los constituyentes querían para la organización política. Incluso, la Constitución de 1949 ratifica ese criterio y, con posterioridad a ésta, se lo amplía incorporando a los “Territorios Nacionales” al reparto de la representación, otorgándoles el estatus de provincia. Es en 1972 cuando la decisión de agregar 3 diputados adicionales a las provincias se comienza desviar el principio poblacional en el reparto de la representación. Pero es decisivamente en 1983 cuando el desvío de la tradición representativa se cristaliza.

³⁷ Recuérdese que esta redacción proviene del artículo 37° de la reforma constitucional de 1898.

En la actualidad nos encontramos ante un dilema. Por un lado, el reparto actual ha intentado favorecer a las provincias de menor tamaño pero al mismo tiempo ha conservado un privilegio para la Capital Federal, que se beneficia de un poder extraordinario y arbitrario en el Congreso. Por otro lado, las provincias más pobladas como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza están siendo perjudicadas severamente por la falta de actualización representativa, del mismo modo aunque en menor medida que las demás provincias.

Se esgrimen argumentos de todo tipo para excusar la actualización del reparto, pero lo cierto es que la actual asignación de escaños a las provincias no se ajusta a la reglamentación vigente (Decreto Ley 22.847/83) y además viola el espíritu constitucional. La situación es grave, pero existen opciones para subsanarla. Aquí se ha revisado la evolución histórica del reparto, se ha discutido la actual situación y se han ofrecido algunas de las posibles soluciones.

TABLA I
Asignación de escaños por provincia (1853, 1860 y 1872)
según art. 33º, CN 1853 y 1866.

Provincia	Asignación 1853	Asignación 1860	Población censo 1869	Q:20.000	Asignación 1872
Buenos Aires	n.a.	12	495.107	24,76	25
Córdoba	6	6	210.508	10,53	11
Entre Ríos	2	2	134.271	6,71	7
Santiago del Estero	4	4	132.898	6,64	7
Corrientes	4	4	129.023	6,45	6
Tucumán	3	3	108.953	5,45	5
Santa Fe	2	2	89.117	4,46	4
Salta	3	3	88.933	4,45	4
Catamarca	3	3	79.962	4,00	4
Mendoza	3	3	65.413	3,27	3
San Juan	2	2	60.319	3,02	3
San Luis	2	2	53.294	2,66	3
Jujuy	2	2	49.379	2,47	2
La Rioja	2	2	48.746	2,44	2
Chaco *	-	-	45.291	-	-
Misiones*	-	-	3.000	-	-
La Pampa*	-	-	21.000	-	-
Patagonia*	-	-	24.000	-	-
Ejército en el Paraguay	-	-	6.276	-	-
En el extranjero	-	-	32.000	-	-
Total	38	50	1.877.490		86

Fuente: Elaboración propia con base en Censos Nacionales de Población. Datos del censo de 1867.

Nota: *Territorios Nacionales, no se les asigna diputados.

TABLA 2
Asignación de escaños por provincia (1898)
según art. 33º CN 1853 y art. 37º CN1898.

Provincia	Población censo 1895	Asignación		Asignación 1898	
		Q: 20.000	hipotética		Q:33.000
Buenos Aires	921.168	46,06	46	27.91	28
Capital Federal	663.854	33,19	33	20.11	20
Santa Fe	397.188	19,86	20	12.03	12
Córdoba	351.223	17,56	18	10.64	11
Entre Ríos	292.019	14,60	15	8.84	9
Corrientes	239.618	11,98	12	7.26	7
Tucumán	215.742	10,79	11	6.53	7
Santiago del Estero	161.502	8,08	8	4.89	5
Salta	118.015	5,90	6	3.57	4
Mendoza	116.036	5,80	6	3.51	4
Catamarca	90.161	4,51	5	2.73	3
San Juan	84.251	4,21	4	2.55	3
San Luis	81.450	4,07	4	2,47	3
La Rioja	69.502	3,48	3	2,11	2
Jujuy	49.713	2,49	2	1,51	2
Misiones*	33.163	1,66	-	-	-
La Pampa*	25.914	1,30	-	-	-
Neuquén*	14.517	0,73	-	-	-
Chaco *	10.422	0,52	-	-	-
Río Negro*	9.241	0,46	-	-	-
Formosa*	4.829	0,24	-	-	-
Chubut*	3.748	0,19	-	-	-
Santa Cruz*	1.058	0,05	-	-	-
Tierra del Fuego*	477	0,02	-	-	-
Sin determinar	90.000				
Total	4.044.911		193		120

Fuente: Elaboración propia con base en Censos Nacionales de Población. Datos del censo de 1898.

Nota: *Territorios Nacionales, no se les asigna diputados.

TABLA 3
Asignación de escaños por provincia (1916 y 1920)
según art. 37° CN1898 y Conjetura

Provincia	Población		Asignación hipotética	Asignación 1916	Asignación Q:49.000	Asignación 1920
	censo 1914	Q: 33.000				
Buenos Aires	2.066.948	62.63	63	28	42.18	42
Capital Federal	1.575.814	47.75	48	20	32.15	32
Santa Fe	899.640	27.28	27	12	18,36	19
Córdoba	735.472	22.28	22	11	15,01	15
Entre Ríos	425.373	12.89	11	9	8.68	9
Corrientes	347.055	10.51	11	7	7.08	7
Tucumán	332.933	10.08	10	7	6.79	7
Mendoza	277.535	8.41	8	4	5.66	6
Santiago del Estero	261.678	7.92	8	5	5.34	6
Salta	142.156	4,31	4	4	2,91	3
San Juan	119.252	3.61	4	3	2.43	3
San Luis	116.266	3.52	4	3	2.37	3
Catamarca	100.769	3.05	3	3	2.05	2
La Rioja	79.754	2.41	2	2	1.62	2
Jujuy	77.511	2.34	2	2	1.58	2
Misiones*	53.563	-	-	-	-	-
La Pampa*	101.338	-	-	-	-	-
Neuquén*	28.866	-	-	-	-	-
Chaco *	46.274	-	-	-	-	-
Río Negro*	42.242	-	-	-	-	-
Formosa*	19.281	-	-	-	-	-
Chubut*	23.065	-	-	-	-	-
Santa Cruz*	9.948	-	-	-	-	-
Tierra del Fuego*	2.504	-	-	-	-	-
Sin determinar	18.425	-	-	-	-	-
Total	7.903.662		227	120		158

Fuente: Elaboración propia con base en Censos Nacionales de Población. Datos del censo de 1914. Nómina de diputados de la nación por distrito electoral: período 1854-1991 (hasta el 31-5-1991). [Buenos Aires]: H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo, Subdirección de Publicaciones e Investigaciones Históricas, 1991.

Nota: *Territorios Nacionales, no se les asigna diputados.

TABLA 4
Asignación de escaños por provincia (1946, 1948 y 1952)
según art. 42º CN 1949

Provincia	Asignación 1946	Población censo 1947	Q:100.000	Asignación 1948	Asignación 1952
Buenos Aires	42	4.273.874	42,73	42	44
Capital Federal	32	2.981.043	29,81	32	30
Santa Fe	19	1.702.975	17,03	19	17
Córdoba	15	1.497.975	14,97	15	15
Entre Ríos	9	787.362	7,87	9	8
Tucumán	7	593.371	5,93	7	6
Mendoza	6	588.231	5,88	6	5
Corrientes	7	525.463	5,25	7	5
Santiago del Estero	6	479.473	4,79	6	5
Chaco*	-	430.555	4,31	-	4
Salta	3	290.826	2,91	3	3
San Juan	3	261.229	2,61	3	3
Misiones*	-	246.396	2,46	-	2
La Pampa*	-	169.480	1,69	-	2
Jujuy	2	166.700	1,66	2	2
San Luis	3	165.546	1,66	3	2
Catamarca	2	147.213	1,47	2	2
Río Negro*	-	134.350	1,34	-	2
Formosa*	-	113.790	1,13	-	2
La Rioja	2	110.746	1,11	2	2
Chubut*	-	92.456	0,92	-	3
Neuquén*	-	86.936	0,86	-	1
Santa Cruz*	-	42.880	0,42	-	2
Tierra del Fuego***	-	5.045	0,05	-	1
Total	158	15.893.915		158	168

Fuente: Elaboración propia con base en Censos Nacionales de Población y Nómina de diputados de la nación por distrito electoral: período 1854-1991(hasta el 31-5-1991). [Buenos Aires]: H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo, Subdirección de Publicaciones e Investigaciones Históricas, 1991. Datos del censo de 1947.

Nota: *Territorios Nacionales hasta 1951, **Territorios Nacionales hasta 1955, ***Territorio Nacional hasta 1991.

TABLA 5
Asignación de escaños por provincia para las elecciones de 1958-1964

Provincia	Población censo 1947	Q:85.000	Asignación 1958
Buenos Aires	4.273.874	50,28	50
Capital Federal	2.981.043	35,07	35
Santa Fe	1.702.975	20,04	20
Córdoba	1.497.975	17,62	19
Entre Ríos	787.362	9,26	9
Tucumán	593.371	6,98	7
Mendoza	588.231	6,92	7
Corrientes	525.463	6,18	6
Santiago del Estero	479.473	5,64	6
Chaco	430.555	5,07	5
Salta	290.826	3,42	3
San Juan	261.229	3,07	3
Misiones	246.396	2,90	3
La Pampa	169.480	1,99	2
Jujuy	166.700	1,96	2
San Luis	165.546	1,95	2
Catamarca	147.213	1,73	2
Río Negro	134.350	1,58	2
Formosa	113.790	1,34	2
La Rioja	110.746	1,30	2
Chubut	92.456	1,09	2
Neuquén	86.936	1,02	2
Santa Cruz	42.880	0,50	2
Tierra del Fuego*	5.045	0,06	0
Total	15.893.915		193

Fuente: Elaboración propia con base en Censos Nacionales de Población, Datos del Censo 1947; y Nómina de diputados de la nación por distrito electoral: período 1854-1991 (hasta el 31-5-1991). [Buenos Aires]: H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo, Subdirección de Publicaciones e Investigaciones Históricas, 1991.

Nota: *Territorio Nacional hasta 1991.

TABLA 6
Asignación de escaños por provincia según Decreto Ley 19.862 (1972)
para la elección de 1973

Provincia	Población censo 1970	Q:135.000	Asignación por Cociente	Asignación con 3 extras 1973
Buenos Aires	8.774.529	64.99	65	68
Capital Federal	2.972.453	22.01	22	25
Santa Fe	2.135.583	15.81	16	19
Córdoba	2.060.065	15.25	15	18
Mendoza	973.075	7,21	7	10
Entre Ríos	811.691	6.01	6	9
Tucumán	765.962	5.67	6	9
Chaco	566.613	4.19	4	7
Corrientes	564.147	4.17	4	7
Salta	509.803	3.77	4	7
Santiago del Estero	495.419	3.66	4	7
Misiones	443.020	3.28	3	6
San Juan	384.284	2.84	3	6
Jujuy	302.436	2.24	2	5
Río Negro	262.622	1.94	2	5
Formosa	234.075	1.73	2	5
Chubut	189.920	1,41	1	4
San Luis	183.460	1.35	1	4
Catamarca	172.323	1.27	1	4
La Pampa	172.029	1.27	1	4
Neuquén	154.470	1.14	1	4
La Rioja	136.237	1,01	1	4
Santa Cruz	84.457	0.62	1	4
Tierra del Fuego	15.658	0.11	0	2
Total	23.364.331		172	243

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo de 1970 y Legislación.

TABLA 7
Asignación de escaños por provincia según Decreto Ley 22.847/83
para la elección de 1983

Provincia	Población censo 1980	Q:161 000	Asignación por Cociente	Plus de 3 diputados extras	Asignación con mínimo 5
Buenos Aires	10.865.408	67,49	67	70	70
Capital Federal	2.922.829	18,15	18	21	*25
Santa Fe	2.465.546	15,31	15	18	*19
Córdoba	2.407.754	14,95	15	18	18
Mendoza	1.196.228	7,43	7	10	10
Tucumán	972.655	6,04	6	9	9
Entre Ríos	908.313	5,64	6	9	9
Chaco	701.392	4,36	4	7	7
Salta	662.870	4,12	4	7	7
Corrientes	661.454	4,11	4	7	7
Santiago del Estero	594.920	3,70	4	7	7
Misiones	588.977	3,66	4	7	7
San Juan	465.976	2,89	3	6	6
Jujuy	410.008	2,55	3	6	6
Río Negro	383.354	2,38	2	5	5
Formosa	295.887	1,84	2	5	5
Chubut	263.116	1,63	2	5	5
Neuquén	243.850	1,51	2	5	5
San Luis	214.416	1,33	1	4	5
La Pampa	208.260	1,29	1	4	5
Catamarca	207.717	1,29	1	4	5
La Rioja	164.217	1,02	1	4	5
Santa Cruz	114.941	0,71	1	4	5
Tierra del fuego	27.358	0,17	0	2	2
Total	27.947.446		173	244	254

Fuente. Elaboración propia con base en datos de censo 1980.

Nota: *Se les adjudica el número de escaños ya alcanzados en la distribución de 1972.

TABLA 8
Asignación de escaños por provincia según Decreto Ley 22.847/83,
simulación 1991

Provincia	Población censo 1991	Cociente Q:161,000	Asignación por cociente	Asignación (+3 mínimo 5)	Asignación actual	Dif.
Buenos Aires	12.594.974	78,23	78	81	70	11
Capital Federal	2.965.403	18,42	18	21	25	-4
Santa Fe	2.798.422	17,38	17	20	19	1
Córdoba	2.766.683	17,18	17	20	18	2
Mendoza	1.412.481	8,77	9	12	10	2
Tucumán	1.142.105	7,09	7	10	9	1
Entre Ríos	1.020.257	6,34	6	9	9	0
Salta	866.153	5,38	5	8	7	1
Chaco	839.677	5,22	5	8	7	1
Corrientes	795.594	4,94	5	8	7	1
Misiones	788.915	4,90	5	8	7	1
Santiago del Estero	671.988	4,17	4	7	7	0
San Juan	528.715	3,28	3	6	6	0
Jujuy	512.329	3,18	3	6	6	0
Río Negro	506.772	3,15	3	5	5	0
Formosa	398.413	2,47	2	5	5	0
Neuquén	388.833	2,42	2	5	5	0
Chubut	357.189	2,22	2	5	5	0
San Luis	286.458	1,78	2	5	5	0
Catamarca	264.234	1,64	2	5	5	0
La Pampa	259.996	1,61	2	5	5	0
La Rioja	220.729	1,37	1	5	5	0
Santa Cruz	159.839	0,99	1	5	5	0
Tierra del Fuego	69.369	0,43	0	5	5	0
Total	32.615.528		199	274	257	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo 1991.

Nota: La asignación correspondiente se hace manteniendo el número de escaños ya alcanzado en la distribución anterior, pero elevándolo cuando el reparto por cociente indique un valor superior.

TABLA 9
Asignación de escaños por provincia según Decreto Ley 22.847/83,
simulación 2001

Provincia	Población censo 2001	Q: 161.000	Asignación cociente	Asignación (+3 mínimo 5)	Asignación actual	Dif.
Buenos Aires	13.827.203	85,88	86	89	70	19
Córdoba	3.066.801	19,05	19	22	18	4
Santa Fe	3.000.701	18,64	19	22	19	3
Capital Federal	2.776.138	17,24	17	20	25	-5
Mendoza	1.579.651	9,81	10	13	10	3
Tucumán	1.338.523	8,31	8	11	9	2
Entre Ríos	1.158.147	7,19	7	10	9	1
Salta	1.079.051	6,70	7	10	7	3
Chaco	984.446	6,11	6	9	7	2
Misiones	965.522	6,00	6	9	7	2
Corrientes	930.991	5,78	6	9	7	2
Santiago del Estero	804.457	5,00	5	8	7	1
San Juan	620.023	3,85	4	7	6	1
Jujuy	611.888	3,80	4	7	6	1
Río Negro	552.822	3,43	3	5	5	0
Formosa	486.559	3,02	3	5	5	0
Neuquén	474.155	2,95	3	5	5	0
Chubut	413.237	2,57	3	5	5	0
San Luis	367.933	2,29	2	5	5	0
Catamarca	334.568	2,08	2	5	5	0
La Pampa	299.294	1,86	2	5	5	0
La Rioja	289.983	1,80	2	5	5	0
Santa Cruz	196.958	1,22	1	5	5	0
Tierra del Fuego	101.079	0,63	1	5	5	0
Total	36.260.130		226	296	257	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo 2001.

Nota: La asignación final se hace manteniendo el número de escaños ya alcanzado en la distribución anterior, pero elevándolo cuando el reparto por cociente indique un valor superior.

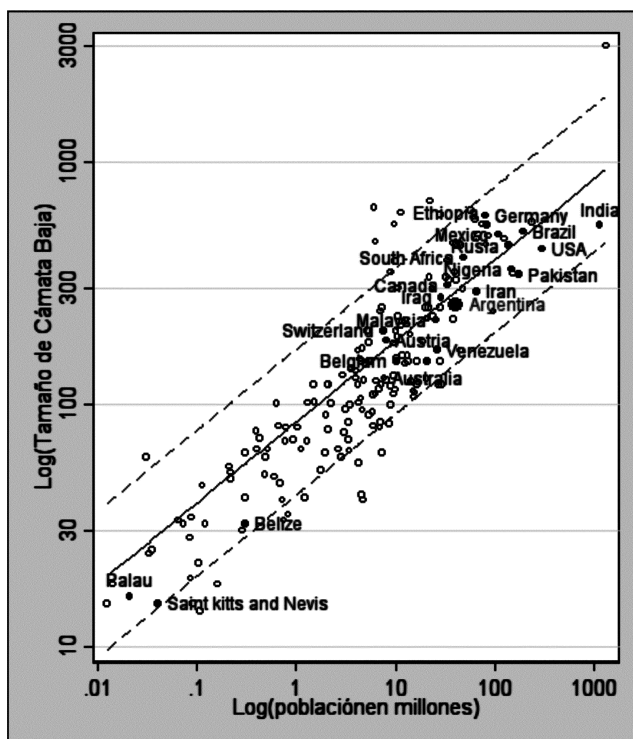
TABLA 10
Asignación de escaños por provincia según Decreto Ley 22.847/83,
simulación 2010

Provincia	Población censo 2010	Q:161000	Asignación cociente	Asignación (+3 mínimo 5)	Asignación actual	Dif.
Buenos Aires	15.594.428	96,86	97	100	70	30
Cordoba	3.304.825	20,53	21	24	18	6
Santa Fe	3.200.736	19,88	20	23	19	4
Capital Federal	2.891.082	17,96	18	21	25	-4
Mendoza	1.741.610	10,82	11	14	10	4
Tucumán	1.448.200	9,00	9	12	9	3
Entre Rios	1.236.300	7,68	8	11	9	2
Salta	1.215.207	7,55	8	11	7	4
Misiones	1.097.829	6,82	7	10	7	3
Chaco	1.053.466	6,54	7	10	7	3
Corrientes	993.338	6,17	6	9	7	2
Santiago del Estero	896.461	5,57	6	9	7	2
San Juan	680.427	4,23	4	7	6	1
Jujuy	672.260	4,18	4	7	6	1
Rio Negro	633.374	3,93	4	7	5	2
Neuquén	550.344	3,42	3	6	5	1
Formosa	527.895	3,28	3	6	5	1
Chubut	506.668	3,15	3	6	5	1
San Luis	431.588	2,68	3	6	5	1
Catamarca	367.820	2,28	2	5	5	0
La Rioja	331.847	2,06	2	5	5	0
La Pampa	316.940	1,97	2	5	5	0
Santa Cruz	272.524	1,69	2	5	5	0
Tierra del Fuego	126.190	0,78	1	5	5	0
Total	40.091.359		251	324	257	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo 2010.

Nota: La asignación final se hace manteniendo el número de escaños ya alcanzado en la distribución anterior, pero elevándolo cuando el reparto por cociente indique un valor superior.

FIGURA I
Población y Tamaño óptimo de la Cámara Baja en 190 países.



Bibliografía

- Ansolahehere, Stephen, James Snyder y Michael Ting (2003) "Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?" en *American Political Science Review*, Vol. 97, N° 3.
- Balinski, Michel y H. Peyton Young (1983) *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Haven, Yale University Press.
- Bidart Campos, Germán (1993) "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad", en Carmagnani, Marcelo (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brazil/Argentina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Botana, Natalio (1977) *El orden conservador*, Buenos Aires, Hyspamérica.

- Buchanan, James M. y Gordon Tullock (1962)** *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Michigan, University of Michigan Press.
- Cabrera, Ernesto (1991)** “Proporcionalidad y desproporcionalidad en la elección de Diputados Nacionales”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 31, N° 122, Buenos Aires.
- Cabrera, Ernesto (1993)** “Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130, Buenos Aires.
- Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (comps.) (2001)** *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Cavarozzi, Marcelo (1986)** “Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955”, en O’Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Vol. 2, Buenos Aires, Paidós.
- Cox, Gary (1997)** *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gelli, María Angélica (2001)** *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley.
- Gibson, Edward, Ernesto F. Calvo y Tulia G. Falletti (2004)** “Reallocative Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere”, en Gibson, Edward, *Federalisms and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Grofman, Bernard, William Koetzle y Thomas Brunell (1997)** “An Integrated Perspective on the Three Potential Source of Partisan Bias: Malapportionment, Turnout Differences and the Geographical Distribution of Party Votes Shares”, en *Electoral Studies*, N° 16.
- Hamilton, Alexander, James Madison, y John Jay (1998)** *El Federalista*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Lee, Frances y Bruce Oppenheimer (1999)** *Sizing Up the Senate. The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago, Chicago University Press.
- Loosemore, John y Victor Hanby (1971)** “The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems”, en *British Journal of Political Science*, N° 1.
- Mainwaring, Scott (1999)** *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Monroe, Burt (1994)** “Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity”, en *Electoral Studies*, N° 13.
- Nohlen, Dieter (1994)** *Sistemas electorales y partidos políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Reynoso, Diego (1999)** “La desigualdad del voto en Argentina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 15, México D.F.

- Reynoso, Diego (2002) “Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital”, en *Política y gobierno*, Vol. 9, N° 2, México D.F.
- Reynoso, Diego (2004) *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, México D.F., MAP-FLACSO.
- Reynoso, Diego (2005) “Bicameralismo y sobre representación en Argentina en perspectiva comparada”, en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 1, Buenos Aires.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001a) “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, en *British Journal of Political Science*, N° 31.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001b) “Devaluing the Vote: Latin Americas Unfair Election”, en *Journal of Democracy* N° 12.
- Stepan, Alfred (1999) “Federalism and Democracy: Beyond the US Model”, en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 4.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989) *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Vera Villalobos, Enrique (1994) *El poder de nuestro voto*, Buenos Aires, Planeta.

Documentos:

- Textos de la Constitución Nacional de 1853 y reformas de 1860, 1866 y 1898.
- Texto de la Constitución Nacional de 1949.
- Texto de la Constitución Nacional 1994.
- INDEC, Censos Nacionales de Población.

Nómina de diputados de la nación por distrito electoral: período 1854-1991 (hasta el 31- 5-1991). [Buenos Aires]: H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo, Subdirección de Publicaciones e Investigaciones Históricas, 1991.

Nacional • LEY 22847 • PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) • Ley de convocatoria a elecciones de autoridades nacionales, provinciales y municipales, de la Capital Federal y del Territorio Nac. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur el 30/10/83. • Boletín Oficial 14/07/1983 - ADLA 1983 - C, 2543.

Nacional • LEY 22838 • PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) • Sistema electoral nacional. • Boletín Oficial 28/06/1983 - ADLA 1983 - C, 2502. www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp

Resumen

Este artículo revisa desde 1853 hasta la fecha la normativa y los criterios adoptados para asignar y repartir las bancas o escaños de diputados nacionales que les corresponden a las provincias argentinas y profundiza en la actual distorsión respecto de la normativa. Un criterio para asignar la representación legislativa está establecido en el artículo 45° de la Constitución Nacional de 1994 que manda a actualizar el reparto luego de cada censo. Este no ha sido el caso

desde 1983 y pocos tienen en cuenta la magnitud de la distorsión que ha generado el no hacerlo. El artículo, de este modo, se propone responder ¿De donde proviene la actual distribución de escaños cuyo criterio se estableció en 1983? ¿Cuál es la distribución que debería utilizarse conforme a la legislación vigente y de acuerdo a los nuevos resultados del censo 2010? ¿Cuál sería una distribución equitativa de acuerdo a la población de las provincias?

Palabras clave

Argentina – federalismo - Cámara de Diputados - sistema electoral - malaportamiento

Abstract

This article examines the regulation endorsed to apportion seats in the Provinces of Argentina, which has been in force since 1853, and offers a deep analysis of the current distortion of that regulation. The 1994 Constitution of Argentina states that this apportionment must be updated after the completion of every census, yet, this regulation has been violated since 1983. Not many people is aware of the importance

of the distortion of the law or of the implications of this infringement as a denial of participation. Thus, this article intends to answer to the following questions: what is the source of the current distortion of the apportionment law? How many seats should have been apportioned to the Provinces of Argentina in conformity with law, after the last 2010 census? And which would be a fair distribution in view of the actual population?

Key words

Argentina – federalism – Chamber of Deputies - electoral system - malapportionment